Avaliação e monitoramento do Plano Nacional de Educação – Limites, possibilidades e desafios

Simon Schwartzman

Conferência de Abertura da IX Reunião da Associação Brasileira de Avaliação Educacional – Salvador, 16 de agosto de 2017

O atual Plano Nacional de Educação foi sancionado em junho de 2014, depois de um longo processo de discussões iniciado ao término do Plano 2001-2010, incluindo as Conferências Nacionais de Educação de 2010 e 2014. Tal como o Plano anterior, é um documento extremamente ambicioso, e, da mesma forma que o anterior, já existem fortes indicações de que estará longe de cumprir seu principal objetivo, que seria o de melhorar de forma significativa a qualidade e a equidade da educação brasileira.

Nesta minha apresentação, eu gostaria de argumentar que as dificuldades que o Plano encontra já eram previsíveis desde sua formulação, e se tornaram evidentes com a grande crise econômica, política e fiscal que o país vem enfrentando desde 2015. Estas dificuldades se originam da própria ideia de que um Plano Decenal como este seria o melhor instrumento para a melhorar a educação do país, e se tornaram ainda maiores pela maneira pela qual o plano foi elaborado e suas metas estabelecidas.

A ideia de que os problemas econômicos e sociais, para serem resolvidos, requerem a organização de todos os setores envolvidos em um grande sistema integrado que possa ser objeto de um planejamento e monitoração de longo prazo, tal como ocorre com os grandes projetos de engenharia, parece óbvia à primeira vista, mas na realidade não é assim, porque as instituições sociais e os sistemas técnicos são de natureza profundamente distinta. O grande exemplo que temos, historicamente, de uma tentativa de planejar a economia de um país foram os famosos Planos Quinquenais utilizados a partir dos anos 20 para desenvolver a indústria e a capacidade bélica da União Soviética, e que serviram de inspiração, por um tempo, não só para outros países comunistas, mas também para muitos outros países e governos ocidentais.

Hoje sabemos que a grande dificuldade com o planejamento econômico e social é que os objetivos são múltiplos e as economias e sociedades são muito mais complexas e sujeitas a incertezas e imprevistos do que os sistemas de engenharia, de objetivos simples, que lhes servem de inspiração. É relativamente fácil, em um governo centralizado ou em uma economia de guerra, planejar a elevação da produção de aço ou da construção de grandes sistemas de transporte ou de armamentos militares, mas não é possível coordenar as milhões de ações e decisões individuais que são típicas das modernas sociedades complexas, o que ficou evidente com o fracasso das economias de comando. Nas políticas macroeconômicas, as decisões mais importantes, que podem levar ou não ao desenvolvimento e ao bem-estar da sociedade, são as de natureza monetária, fiscal e orçamentária, que administram algumas variáveis de efeito global, estabelecem os limites para as ações e decisões das pessoas e dos agentes econômicos e permitem canalizar recursos escassos para um número relativamente restrito de setores considerados prioritários.

No Brasil, a ilusão dos grandes planos tem sido uma constante tanto à esquerda quanto à direita do espectro político. O Ministério do Planejamento foi instituído inicialmente em 1962 no governo de João Goulart, com Celso Furtado, com o Plano Trienal, e depois consolidado no governo militar, inicialmente com Roberto Campos e mais tarde sob a liderança de João Paulo dos Reis Velloso, que presidiu os Planos Nacionais de Desenvolvimento I a 3, entre 1971 e 1985, além inúmeros programas ambiciosos como os Programa Nacionais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, no regime militar, e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nos governos Lula e Dilma (os inúmeros planos de controle da inflação, do Cruzado ao Real, por outro lado, foram sobretudo intervenções no sistema monetário e fiscal, e não planos de desenvolvimento econômico no sentido mais pleno). É fácil observar, olhando a história brasileira, que, mesmo nos períodos de governo militar, o verdadeiro poder de conduzir a economia sempre esteve nas mãos das decisões incrementais da área da Fazenda e, mais recentemente, do Banco Central, e muito menos na área do Ministério do Planejamento, que sempre teve uma participação secundária. Não é diferente hoje.

Um dos problemas com os planos é que, quando eles fracassam, a reação mais comum é colocar mais recursos e mais pessoas em sua implementação, aumentando os controles e os mecanismos burocráticos de acompanhamento, ao invés de

procurar entender as causas mais profundas de seu fracasso, que geralmente estão relacionadas à sua ambição inicial. Outro problema é que estes planos, em geral, não tem uma base técnica e científica bem estabelecida, já que não podem depender nem da competência dos economistas, formados para entender a dinâmica dos mercados, nem dos engenheiros, especializados em obras físicas (Caiden e Wildavsky 1980, 2000).

Foi isto que ocorreu com o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação, cujas principais metas não foram cumpridas apesar do enorme aumento de gastos no período. O Brasil gasta hoje acima de 6% do PIB em educação, comparado om 4% em 2000, os gastos por aluno do ensino básico se multiplicaram por dois entre 2000 e 2010, mas a qualidade da educação continua entre as piores do mundo nas avaliações internacionais como o PISA. O número de pessoas matriculadas aumentou, sem que fosse necessário um grande plano para isto, mas desigualdade permaneceu igual (César e Soares 2013, Ribeiro 2011)

Na conclusão de um balanço detalhado do plano, realizada por solicitação do IPEA, os autores observam que "o padrão histórico de desenvolvimento da educação brasileira, fortemente marcado pela descontinuidade das políticas e por carência de planejamento sistemático e de longo prazo, reflete, em grande medida, os limites da lógica patrimonial do País, ao longo da sua história republicana. Isto se refletiu, na maioria dos casos, na adoção de programas, projetos e ações orientados por prioridades e estratégias nem sempre articuladas a um macroplanejamento ou a um planejamento sistêmico" (Dourado 2009, p. 766). Mas o que explica o fracasso do macroplanejamento sistêmico não é a "lógica patrimonial", que até pode ajudar a entender a proliferação de tentativas de comandar a economia e a organização da sociedade do topo, e sim a natureza plural das sociedades abertas que não se sujeitam a este tipo de dirigismo.

A lição tirada desta experiência não foi, como seria de se esperar, colocar em dúvida a viabilidade deste macroplanejamento sistêmico, mas, ao contrário, insistir nele, pela emenda constitucional de 2009 que amplia e detalha o artigo 214 da Constituição, tornando decenal o plano nacional de educação previsto originalmente, e inclui a vinculação dos gastos em educação com a evolução do produto interno bruto. O segundo PNE tem, além 10 diretrizes, vinte grandes metas, divididas em 244 estratégias específicas. Para executar tudo isto, contava-se com uma grande

parafernália de instituições, desde comissões tripartites estabelecidas com as associações de secretários de educação estaduais e municipais (UNDIME e CONSED) até dois fóruns permanentes de "Negociação Federativa" e de acompanhamento de atualização do piso salarial nacional de professores. Pela lei, cada estado e município deveria estabelecer seu próprio plano de educação, e o ministério criou um escritório especializado em acompanhar este processo; e tudo isto deveria ser acompanhado por uma grande mobilização das partes interessadas, através de amplas conferências nacionais de educação realizadas a cada quatro anos, precedidas de conferências distritais, municipais e estaduais. A lei ainda previa a instituição de um "Sistema Nacional de Educação", de legislação sobre a gestão democrática das escolas públicas, da Lei de Responsabilidade da Educação, das Bases Nacionais Curriculares da Educação e a implantação do Custo Aluno Qualidade Inicial da Educação (CAQi).

Mesmo sem a crise econômica e política que se declarou alguns anos depois, não havia risco de tudo isto dar certo. Estas 20 metas e centenas de ações estratégicas associadas não constituem uma política consistente, como ocorre com os milhares de ações e estratégias típicas da construção de uma usina ou de uma estrada, que se integram e convergem para um objetivo comum, segundo uma lógica racional devidamente testada. O processo de construção do PNE não teve esta lógica, e sim a da agregação dos interesses de um grande número de pessoas, movimentos sociais e associações profissionais mobilizadas em grandes eventos coordenados pelo Ministério, que foram depois consolidados no Plano.

Se esta mobilização conseguiu fazer com que o Congresso aprovasse o Plano, ela não eliminou o fato de que o Brasil é uma federação, cada estado e cada município tem um sistema educacional próprio, existe um grande setor privado que no ensino superior é muito maior do que o público, e não seria a obrigatoriedade de planos filhotes estaduais e municipais, escritos mecanicamente por exigência legal, que faria com que todos agissem em uníssono.

Não faltaram vozes que defenderam a necessidade de centralizar a educação básica nas mãos dos governos federais e tolher a liberdade do setor privado, o que tornaria o sistema educacional, aí sim, totalmente inviável.

Um processo desta natureza, por definição, tende a excluir prioridades e políticas que possam contrariar interesses, e por isto mesmo tende a ser expansivo, tanto em termos de ampliação de acesso à educação quanto de gastos: mais matrículas em todos os níveis, mais titulação para os professores, maiores salários, mais gastos por aluno.

Do ponto de vista financeiro, se a meta de 10% do PIB em educação viesse a ser atendida, o Brasil ficaria em primeiro lugar no mundo em gastos em educação, mas nenhuma garantia de que sua educação melhoraria significativamente. Mas isto não seria suficiente para o cumprimento do Plano. Uma estimativa detalhada de seus custos, feita pelo instituto IDADOS, concluiu que, se fosse implementado em sua integridade, a educação teria representado 16,4% do PIB em 2014; isto significa que, em 2014, a implementação plena do PNE consumiria 37,68% de todos os recursos públicos disponíveis no pais (IDADOS 2017).

Se este não é o caminho, qual seria a maneira de fazer com que a educação do país realmente mudasse de patamar, sem dentro dos recursos disponíveis? Isto tem que ser possível, pois a correlação entre qualidade e gastos com educação é baixa, e é possível ter resultados muito melhores com os recursos disponíveis.

Em 2011, quando o surgiu a primeiro projeto do II PNE, publiquei com alguns colegas um artigo em jornal dizendo que o PNE era uma "lista de Papai Noel", ou seja, uma lista de desejos que não teriam como ser satisfeitos (Castro, Oliveira, and Schwartzman 2011). Ao invés disto, apresentamos uma lista de propostas de política educacional que nos pareciam essenciais para que a educação brasileira mudasse de patamar, ao invés das grandiosas metas quantitativas estabelecidas por processos participativos. Estas propostas eram:

1. Mudar o sistema de gestão das escolas públicas: mais autonomia e responsabilidade pelos resultados; novas formas de parceria público-privada e veto à influência político-partidária na designação de gestores e professores nas secretarias de Educação

2. Definir com clareza conteúdos dos currículos nos diversos níveis de ensino e alinhar os materiais pedagógicos e sistemas de avaliação;

3. Exigir que todas as crianças sejam alfabetizadas no primeiro ano do ensino fundamental, valendo-se de metodologias e materiais pedagógicos testados;

4. Rever o sistema de formação e carreira de professores, que devem dominar os conteúdos e práticas pedagógicas como condição de ingresso na carreira, passar por período probatório de prática supervisionada e por processo de certificação;

5. Facilitar e estimular o acesso de profissionais de nível superior e de estudantes de pós-graduação ao magistério;

6. Permitir que o ensino médio se diferencie em uma pluralidade de opções acadêmicas e profissionais e que o Enem se transforme em um conjunto de certificações correspondentes ao leque de opções;

7. Eliminar o ensino médio no período noturno;

8. Mudar o atual sistema de educação de jovens e adultos para um leque de certificações distintas, sobretudo de natureza profissional.

Destas propostas, a única que está sendo parcialmente implementada é a segunda, através do processo de construção da Base Nacional Curricular Comum, que ainda depende de ser aprovada, e sem que se saiba ainda como vai impactar a qualidade do ensino e os sistemas atuais de avaliação educacional. A legislação recente sobre o ensino médio aponta para a diferenciação indicada no item seis, mas ainda de forma tímida e sem clareza sobre como será implementada.

Estas propostas não foram invenções dos autores do texto, mas refletem grande parte do consenso crescente que existe hoje entre os especialistas em política educacional no Brasil e no exterior a respeito dos principais pontos de estrangulamento dos sistemas educacionais. A razão pela qual elas são difíceis de implementar é que elas contrariam práticas enraizadas e os interesses corporativos de muitos setores ligados ao mundo da educação.

Este é um problema que todos os governos precisam enfrentar na implementação de suas políticas. Governos autoritários implementam políticas sem consultar a sociedade; algumas vezes dá certo, mas em muitos outros casos as consequências são catastróficas. Em uma sociedade democrática e plural, não é possível desenvolver políticas sem tomar em conta os interesses e as motivações das partes envolvidas, e isto é mais verdadeiro ainda na área da educação, que é descentralizada e depende fundamentalmente no envolvimento dos professores e gestores das escolas e redes educativas para funcionar. Por outro lado, sabemos que

o interesse público não resulta, simplesmente, da agregação de interesses particulares, que muitas vezes seguem uma lógica de busca de benefícios de curto prazo que contrariam os interesses mais amplos e de longo prazo da população como um todo.

Não há uma saída fácil para este dilema, mas existem saídas possíveis, por duas razões principais. Primeiro, crises como as que estamos vivendo são uma oportunidade para todos refletirem sobre caminhos que se tornaram estéreis e inviáveis, e buscar novas alternativas.

E segundo, governantes legitimamente eleitos devem ser capazes de interpretar corretamente os interesses da maioria, fazer uso dos melhores conhecimentos disponíveis para a implementação de suas políticas, ouvindo os especialistas e incorporando a experiência dos participantes e outros atores, e persuadir os setores mais mobilizados a abrir mão se de seus interesses de curto prazo em benefício do bem comum. Já temos o primeiro estes ingredientes, e quem sabe, em breve, poderemos ter o segundo.

A lei que instituiu o PNE continua em vigor, apesar do não cumprimento da maioria de suas metas e o recente veto presidencial ao artigo 25 da Lei de Diretrizes Orçamentárias que alocava recursos federais para sua execução. Dada esta situação, qual deve ser o papel da avaliação em seu acompanhamento? A avaliação não pode ser um simples monitoramento mecânico do cumprimento de metas quantitativas questionáveis e na maioria dos casos inatingíveis, mas um processo qualificado de revisão permanente dos objetivos buscados, de identificação de pontos de estrangulamento que precisam ser atacados, e, aí sim, do monitoramento detalhado de diversas intervenções para verificar se de fato elas cumprem os objetivos propostos ou se precisam ser modificadas. O horizonte de tempo deve variar conforme o tema, mas dez anos é certamente demasiado quando políticas claramente errôneas ou prejudiciais são identificadas.

Existe todo um campo de pesquisas sobre implementação que é ainda pouco conhecido no Brasil, e que precisa ser melhor entendido, e cujo objetivo principal é verificar se os esforços por melhorar os sistemas educativos estão funcionando. Existem algumas perguntas centrais que os estudos de implementação devem responder: o que estamos fazendo? Está funcionando? Para quem? Aonde?

Quando? De que maneira? E porque? (Century and Cassata 2016). Em um sistema altamente descentralizado como o brasileiro, é fundamental não só identificar as boas práticas, como também as práticas equivocadas, criando, ao mesmo tempo, incentivos e um marco regulatório adequado para as melhores práticas possam prosperar. É esta a tarefa primordial, me parece, deste segmento tão qualificado de profissionais dedicados à avaliação educacional reunidos pela ABAVE, que certamente norteará os trabalhos dos próximos dias.

Referências

Caiden, Naomi, e Aaron B Wildavsky. 1980. *Planning and budgeting in poor countries*. Paperback ed ed. New Brunswick, N.J: Transaction Books.

------------------------------------ 2000. *The new politics of the budgetary process*. 4th ed ed. New York: Longman.

Castro, Cláudio de Moura, João Batista Araujo e Oliveira, e Simon Schwartzman. 2011. "PNE é Lista de Papai Noel " *Folha de São Paulo*. https://archive.org/details/PlanoNacionalDeEducacaoListaDePapaiNoel

Century, Jeanne, e Amy Cassata. 2016. "Implementation Research: Finding Common Ground on What, How, Why, Where, and Who." *Review of Research in Education* 40 (1):169-215.

César, Cibele Comini, and José Francisco Soares. 2013. "Desigualdades acadêmicas induzidas pelo contexto escolar." *Revista Brasileira de Estudos de População* 18 (1/2):97-110.

Dourado, Luiz Fernandes, ed. 2009. *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 - 2008 Políticas, Programas e Ações do Governo Federal*. Vol. 3. Brasilia: INEP.

IDADOS. 2017. Quanto custa o Plano Nacional de Educação (2014-2024)? Rio de Janeiro: IDADOS. http://idados.org.br/estudo-inedito-do-idados-inteligencia-analitica-estima-que-pne-ira-custar-cerca-de-38-do-total-de-recursos-publicos/

Ribeiro, Carlos Antonio Costa. 2011. "Desigualdade de Oportunidades e Resultados Educacionais no Brasil." *DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, no 1, 2011, pp. 41 a 87.*